

Oslo, 01.09. 2020

Til: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
postmottak@kmd.dep.no

Deres ref: 19/5267

NATURVERNFORBUNDET BER REGJERINGEN TREKKE LOVENDRINGSFORSLAGET I PLAN- OG BYGNINGSSLOVEN

Viser til høring på «Forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjon m.m.)»

Forslaget til endringer i plan- og bygningsloven vil forsterke en allerede svekket og dårlig arealforvaltning i Norge. Lovendringen vil bidra til at Norge motarbeider verdensdugnaden om å stanse tapet av natur og redusere klimautslipp. Dersom endringsforslagene innføres vil det bidra til å øke naturtapet og i enda større grad svekke miljøhensyn i arealforvaltningen. Endringsforslagene vil også være negativt for friluftslivet.

Naturvernforbundets ber KLD:

- Forkaste endringsforslagene som omhandler dispensasjoner. Vi deler ikke departementet oppfatning om forslagene vil styrke lokaldemokratiet, vi mener derimot at forslagene innebærer enn svekking av både lokaldemokratiets legitimitet og det sivile samfunns mulighet til medbestemmelse og kunnskapsdeling.
- Forkaste endringene som vil innskrenke innsigelsesretten til Fylkesmannen, da denne ivaretar nasjonale interesser som unik natur i kommunens saksbehandling.
- Forkaste endringene som vil innskrenke domstolens myndighet til å kontrollere at lovens saksbehandlingsregler følges i kommunene. Dette bidrar til felleskapets rettssikkerhet.
- Anerkjenn funnene i Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge (2006-2007), i Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget (2011-2012) og i Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker (2018-2019).
- Anerkjenn funnene og rådene som det fireårige forskningsprosjektet EVAPLAN (2014 - 2018) gjorde i sin analyse av dagens plan- og bygningslov.
- Anerkjenn Sivilombudsmannens kontinuerlige uttalelser om at permanente endringer i arealutnyttelsen av et område skal skje i plan og ikke gjennom enkeltvis dispensasjoner.
- Anerkjenn St meld 14 (2015-2016) Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold. Regjeringens egne målsetninger i stortingsmeldingen harmoniserer dårlig med de foreslåtte endringene i dispensasjonsmuligheten.

- Legge mer vekt på forslagene som gjelder regionale arealsoner, slik at i større grad får ut ut potensialet for økt hensyn til natur, miljø og friluftsliv i regional arealplanlegging.

Naturvernforbundet ber basert på dette om at hele lovendringsforslaget trekkes.

Loven må tvert om forsterkes slik at hensyn til natur- og friluftslivverdier ivaretas mye bedre enn i dag.

BAKGRUNN

Forslag til lovendringer vil gi klare negative utslag på hensyn til natur, miljø og friluftsliv. Fremfor et lovforslag som svekker arealforvaltningen og undergraver anbefalingene fra EVAPLAN og Regjeringens egne målsetninger om bevaring av naturmangfold, så burde regjeringen igangsette en revisjon med mål om å styrke plan- og bygningsloven slik at hensyn til natur, miljø og friluftsliv kommer langt sterkere inn, slik EVAPLAN resultatene anbefaler.

- Vi trenger en strengere lov som bedre ivaretar natur-, miljø og friluftslivhensyn
- Vi trenger bredere og økt involvering og demokratisk deltakelse fra frivillig sektor
- Vi trenger mer og bedre naturkunnskap i arealforvaltningen
- Vi trenger en sterkere og mer aktiv sikkerhetsventil med naturfaglig kvalitetssikring utført av overordnet fagmyndighet
- Vi trenger en offentlig miljøklagenemnd som kan avgjøre viktige saker på naturens vegne
- Vi ønsker at loven tilbakeføres til Klima- og miljødepartementet for å få en bedre faglig og mer helhetlig forvaltning av våre naturarealer.

Arealforvaltningen er den største trusselen mot naturmangfoldet

Det er vårt forbruk av natur gjennom arealforvaltning og arealendringer som utgjør den aller største trusselen mot natur og arts mangfold. Dette gjelder både globalt, nasjonalt og lokalt og er grundig dokumentert av naturforskerne. Dette har det internasjonale naturpanelet (IPBES-rapport 2019) slått fast på globalt nivå. I Norge har forskningen som er lagt til grunn for myndighetenes miljøstatus, rødlisting av arter og natur, naturindeks etc. dokumentert det samme. Arealpresset er alt for stort og forvaltningen er ikke god nok til å stanse naturtapet.

Av omkring 60 000 artene som vi antar finnes i Norge er 44 000 beskrevet. Omkring 21 000 kjenner vi så godt økologisk at de er vurdert for Norsk rødliste for arter (Artsdatabanken 2015). Av disse står 4438 arter (21 %) på rødlista. For 90 % av de truede artene på rødlista er det nettopp arealødeleggelse og arealendringer som er den største trusselen. Det samme gjelder for de 74 naturtypene som er definert som truet er arealendringer den største negative påvirkningsfaktoren.

Dagens arealforvaltning gir arealendringer som fører til at naturen splittes opp i små biter, artenes levesteder bygges ned og ødelegges samtidig som avstanden mellom levelige områder øker. Noen arter utrykkes for alltid, og en utrykkt art får vi aldri igjen. For mange arter er sterk reduksjon i antall individer det akutt kritiske. Dette reduserer den langsiktige overlevelsen for arten, og noen er kanskje egentlig i ferd med å forsvinne helt. En art det blir svært få av og der individene lever så spredt at de ikke møtes, er i ferd med å dø ut.

Norge må bidra i verdensdugnaden for å stanse naturtapet

Tapet av naturtyper og arter stanses ikke av forventninger om at de som tjener på å ødelegge natur skal snu av egen fri vilje. Moderne naturbevarende forvaltning trenger politisk vilje, fagbasert kunnskap og ambisiøse tiltak. For å stanse naturtapet, slik vi er forpliktet til gjennom ratifisering av konvensjonen for biologisk mangfold (CBD) må derfor myndighetenes ambisjoner forsterkes med hensyn på natur. Et viktig grep er å gjøre relevante lovverk til sterkere verktøy og gi dem mer tyngde til faktisk å sette naturen først. Dette er helt avgjørende hvis Norge skal bidra til verdensdugnaden om å stanse tapet av natur.

KOMMENTARER TIL HØRINGSFORSLAGET:

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjoner m.m.)

Naturvernforbundet er Norges største demokratiske naturvernorganisasjon med rundt 100 fylkes- og lokallag og over 35 000 medlemmer.

Plan- og bygningsloven er den viktigste loven for forvaltning av natur i Norge. Loven legger store føringer for hvordan arealbruk kan skje innen kommunen. Naturvernforbundets lag og medlemmer er svært viktig og aktiv bruker av loven og vår organisasjon gir mange hundre innspill hvert eneste år til planprosesser over hele landet. Våre medlemmer og sekretariatet kontinuerlig med saker og temaer innenfor arealforvaltning og bruk av plan- og bygningsloven. Vi håper våre innspill og virkelighetsbeskrivelse blir tillagt nødvendig vekt.

I vårt høringssvar er det først og fremst de endrede dispensasjonsmulighetene og dens konsekvenser for dagens arealbruk som vi vil sette søkelyset på. I tillegg har vi også innvendinger mot de foreslåtte innskrenkede innsigelsesmulighetene for Fylkesmannen og Domstolen.

Naturvernforbundet mener at flere av forslagene i høringen kan true plan og bygningslovens intensjon, nemlig at arealendringer skal skje gjennom plan. Dette er viktig. Plan har et demokratiprinsipp og et kunnskapsprinsipp i seg selv, som blir svekket ved bruk av dispensasjonsunntaket som Departementet ønsker å gi større plass for. I plan veies ulike interesser opp mot hverandre og alle innbyggerne har mulighet til å fremme sitt syn. I tillegg legges det et omfattende arbeid, utredninger, kommunedelplaner fra administrasjonen til grunn som kunnskapsgrunnlag i forkant av behandling av plan. I dispensasjon er det derimot færre interesser som blir hørt, oftest utbygger og nærliggende eiendomshavere. Det gjør at Naturvernforbundet og organisasjoner som er opptatt av naturverdier og miljøhensyn i det gitte området, ikke får mulighet til å gjøre lokalpolitikkerne bevisst på naturverdiene slik vi kan i planprosess. Kommunepolitikkerne får i forkant av en dispensasjonsbehandling også et betraktelig dårligere kunnskapsgrunnlag. Naturområder er spesielt lite egnet til å behandles i dispensasjonssaker, da en ikke ser enkeltområdet i sammenheng med generell utvikling og samlet belastning på naturen, slik som er lettere i plan.

Arealendringer utgjør den største trusselen mot norsk naturmangfold og med utvidet dispensasjonsbruk reduseres muligheten til å ta spesielle hensyn og styre denne utviklingen. I dag er dispensasjonshjemmelen plassert sist i plan og bygningsloven og vi tolker dette som en klar markering fra lovgiver at dispensasjon skal være en unntaksregel, og som vi skal behandle lengre ned er det gode grunner til at det bør fortsette å være dette.

Vi finner det påfallende at dette foreslås nå, i lys av den grundige behandlingen: Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.) fikk for noen år siden. Siden økt mulighet for dispensasjon også stod sentral der, trekker vi frem miljødirektoratets hørings svar som er like relevant her: «Økt adgang til dispensasjon kan svekke planers legitimitet, gi mindre forutsigbarhet om tillatt arealbruk og føre til en uheldig bit-for-bit-utbygging blant annet i strandsonen, i grønnstrukturen i byer og tettsteder og i landbruks-, natur- og friluftsområder».

Endringer i muligheten for dispensasjoner

Departementet forslag om å endre pbl. § 19-2 andre ledd som regulerer kommunens adgang til å innvilge dispensasjon, er svært problematisk. Vi fraråder på det sterkeste å gjennomføre endringene.

I dag oppstiller plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd to kumulative vilkår for å gi dispensasjon.

(1) Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. (2.) I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Dette skal sikre at dispensasjonstillatelser skal være et unntak, ikke en regel. Dette har stått sentralt i intensjonene for det lokale demokratiet, slik det ble uttrykt i en Odelstingsproposisjon fra 2009: *Det skal ikke være en kulant sak å fravike gjeldende plan. Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner*¹.

Naturvernforbundet stiller seg undrende til hvorfor dette lovendringsforslaget kommer nå.

Professor Inge Lorange Backer skriver i boken «Loven – hvordan blir det til?» *Det aller første steget mot ny lovgivning er å klargjøre behovet. Er situasjonen utilfredsstillende og bør endres?*

Vi oppfatter regjeringen som troverdig da den stadig uttrykker at de ønsker en kunnskapsbasert forvaltning. Dog forutsetningen med kunnskapsbaserte forvaltning, harmonere svært dårlig med dette lovendrings forslaget. For som Backer presiserer, bør det være en «utilfredsstillende» situasjon dersom en ønsker å gå til det skrittet å endre loven. Bak en lov ligger det jo solide utredninger og gjennomtenkte forbehold. Loven i denne sammenheng er plan- og bygningsloven.

I høringsnotatet brukes lokalt selvstyre som begrunnelse (behov) for lovendring. Vi vil bruke mye av dette hørings svaret til å begrunne hvorfor dette mangler kunnskapsgrunnlag, hvilke utilsiktede konsekvenser dette vil ha og til slutt hva kunnskapen (da henviser vi til EVAPLAN, sivilombudsmannen og riksrevisjonen) har sagt om dispensasjon.

Departementet mener altså at lokalt selvstyre er avhengig av at muligheten til å gi dispensasjon blir enklere? Naturvernforbundet kan ikke finne et forskningsbelegg i høringsbrevet for at dette er en realitet, derimot som vi vil komme tilbake til foreligger det grundig forskning på at dispensasjon derimot bidrar til å svekke lokalt selvstyre. Naturvernforbundet vil minne Departementet på at dispensasjoner dreier seg i stor grad om unntak fra arealplaner kommunen selv har vedtatt.

Dagens plan- og bygningslov sier helt eksplisitt at arealendringer skal skje innen plan. Dette ble bekreftet av Stortinget i 2017, da lovendringsforslaget Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.) ble behandlet. Her uttrykte flertallet i Energi- og

¹ Ot.prp. nr. 32 (2008-2009) Om lov om endringer i valgloven og kommuneloven (tidlegroyster, valobservasjon mv.) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-32-2008-2009-/id544131/>

miljøkomiteen seg slik: *Komiteen legger til grunn at utbygging som hovedregel skal skje i medhold av plan og etter behandlingsreglene og oppfyllelse av materielle krav i lovens byggesaksdel med forskrifter. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende etter sitt innhold med arealformål og bestemmelser. Fra ovennevnte hovedregel er det gitt en åpning for å gi dispensasjon fra planer. Dispensasjonsbestemmelsene er begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller er behov for å gjøre unntak eller tillate avvik. Grunnlaget for å kunne gi dispensasjon må betraktes som en praktisk sikkerhetsventil.*

Som vi pekte på allerede i innledningen til dette høringssvaret er dere store forskjeller på behandling i plan og behandling gjennom dispensasjon. Hovedtanken med at arealendringer skal skje gjennom plan, er å sikre felleskapets interesser. Det er først og fremst gjennom arbeidet med kommuneplanene (arealdel og samfunnsdel) man kan påvirke arealforvaltningen i sin egen kommune. Ofte holdes det folke- og informasjonsmøter ifm. slikt arbeid, og man har gode høringsrunder på forslagene, noe som også legger til rette for meningsutvekslinger i lokal presse. Dette er også miljøorganisasjoner mulighet til å påpeke unike naturområder i kommunen og på den måten belyse politikere og administrasjon. Som vindkraftdebatten det siste året tydelig har fått frem, spesielt ved at lokalpolitikere angrer på godkjenningen de gav. Medvirkning fra befolkningen er en essensiell del av demokratiet. Dagens plan og bygningslov legger nettopp opp til en utstrakt bruk av medvirkning (vi er selvfølgelig klar over at vindkraft ikke er underlagt plan- og bygningsloven, dog den burde vært det). Det er en kjensgjerning i dag, at mange kommuner ikke er gode på å skape medvirkning i planprosesser. Som EVAPLAN påpeker *det å arbeide frem planer med solid forankring hos både politikere og utbyggere er imidlertid krevende prosess og det krever både kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonen* (Plan- og bygningsloven – fungere den etter intensjonen side 361). Naturlige stikkord er åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for berørte interesser. At departementet ikke foreslår å styrke kommunene for å sikre denne forankringen og disse prosessene, men derimot åpner opp for mer dispensasjoner viser grunnleggende ansvarsløshet ovenfor formålet med plan- og bygningsloven: *Å fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner* (formålsparagrafen).

Med denne lovendringen; belønnes kommuner som ikke har satset på planarbeid, kommuner som ikke har satset på kompetanse, kommuner som har nedbygd viktige naturområder, kommuner som har holdt lokka interne prosesser uten allmennheten innsyn. Dette er disse signalene departementet sender til norske kommuner med denne lovendringen. Konsekvensen blir at innbyggernes tillit til demokratiet og politikken forvitres og en grunnleggende uforutsigbarhet vil gjøre at relasjoner til de med makt blir det nye mantra.

Nødvendigheten av kontroll – forslagene om å endre Fylkesmannen og Domstolenes innvirkning i dispensasjoner

Fra høringsnotatet side 23: *Domstolene vil dermed ikke lenger kunne prøve kommunens skjønnsutøvelse, med unntak for tilfeller av myndighetsmisbruk. Fylkesmannen, som klageinstans, vil kunne prøve dette skjønnet, men skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. I praksis betyr det at fylkesmannen skal være varsom i sin overprøving.* Naturvernforbundet fraråder på det sterkeste å gjennomføre endringene.

Dispensasjonssaker er ikke saker som egner seg for naturforvaltning som ivaretar nasjonale interesser. Ser man på formålsparagrafen i plan- og bygningsloven står samordningsprinsippet sterkt, uttrykt på denne måten: *planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale*

og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Forslaget fra departementet er en kraftig svekking av dette, og undergraver et forutsigbart plansystem.

Ivaretagelse av nasjonale interesser gir seg til kjenne gjennom gode avgjørelser over tid, der samlet belastning og historiske naturtap blir sett i sammenheng. Mange av inngrepene i kommunene kan i seg selv virke ubetydelige, men mange små inngrep får til sammen store ringvirkninger. Selv om fugler, dyr og annet naturmangfold ikke forsvinner umiddelbart, svekkes gradvis livsbetingelsene over tid. Riktig vurderinger der dette reflekteres er selve kjernen i en bærekraftig natur- og arealforvaltning. Vi viser til vedlegget *Samlet belastning og nasjonale hensyn* for videre diskusjon rundt dette.

Departementet foreslår også å oppheve § 19-2 fjerde ledd som har bestemmelser om at statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt i dispensasjonsvurderingen. Dette er en eksplisitt svekking av planarbeidet og et overordnet blick på arealforvaltningen. Departementet skriver selv at bestemmelsen er unødvendig og begrenser det lokale selvstyret. Naturvernforbundet mener det er av avgjørende betydning er at statlige og regionale rammer og mål vurderes nøye i hver enkelt dispensasjonssak. Dispensasjoner må ikke gå på tvers av disse, da de regionale og nasjonale målene er implementert på en konkret og gjennomarbeidet måte i slike rammer. Skal man ta hensyn til avgjørende mål for arealpolitikken i et lengre perspektiv er dette et godt redskap, mens det er vanskelig og lite forpliktende å vurdere hver enkelt dispensasjon uten en slik bakgrunn.

Etter departementets forslag vil ikke domstolene kunne prøve kommunens skjønnsutøvelse etter andre punktum, med unntak for tilfeller av myndighetsmisbruk. Fylkesmannen, som klageinstans, vil kunne prøve skjønnen etter andre punktum, men skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum. Dette er en historieløs endring. Nettopp fordi lovgiver har gitt kommunen stor grad av fullmakt til å håndheve loven ut fra faglig og politisk skjønn trenger en kontroll. Kontrollen bidrar til rettsikkerhet, likebehandling og tillit til forvaltningen. Det at det foreligger kontrollmuligheter har også en preventiv effekt og bidrar til at plan og bygningsmyndighetene gjør et grundigere arbeid i beslutningsprosessen.

Gjennom bruk av innsigelse i planprosessen kan forvaltningsorganer påpeke at kommunenes forslag til plan er i konflikt med de interesser som disse organene er satt til å ivareta. Å innskrenke Fylkesmannens mulighet til å komme med innsigelses er jo derfor en innskrenking av felleskapets og enkeltpersoners rettsikkerhet. Domstolen gir den samme rettsikkerheten, her kan de overprøve om det foreligger hjemmel, om loven er korrekt tolket, om vedtaket bygger på korrekt faktum og om saksbehandlingsbestemmelsene er fulgt. Det holder ikke som Departementet argumenterer *at endringene i første og annet punktum sett under ett på en god måte ivaretar balansen mellom kommunalt selvstyre og behovet for å ivareta nasjonale og regionale interesser.* En slik endring av loven må bygge på gode utredninger, det kan ikke denne høringen fremvise. Som vi vil komme tilbake til under neste punkt er Riksrevisjonen svært kritisk til en slik endring som allerede ble igangsatt med rundskrivet om statelige retningslinjer i 2014.

Riksrevisjonens funn i tre rapporter – ber Departementet innskrenke, ikke forenkle dispensasjoner.

Riksrevisjonen har i tre store rapporter pekt på grunnleggende utfordringer med dagens arealforvaltning. Rapportene er en direkte kritikk av kommunenes praksis og departementet

rammeverk. Naturvernforbundet ber Departementet legge funnene til grunn for lovendringene på dette feltet, samt faglig grunnlag for å trekke forslagene vedrørende dispensasjon og innsigelse.

I undersøkelsen av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge (2006-2007). https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2006-2007/dok_3_11_2006_2007.pdf konkluderte Riksrevisjonen med at arealutviklingen ikke bidro til å ivareta biologisk mangfold, friluftsliv, produktive jordbruksressurser slik som Stortinget hadde forutsatt. Riksrevisjonen pekte på et stort behov for kompetanseheving i kommunen på biologisk mangfold og bedre veiledning fra regionale myndigheter. Videre konkluderte de med at innsigelsesinstituttet når det benyttes, er et effektivt virkemiddel for å ivareta nasjonale og regionale interesser. Altså stikk motsatt av det Departementet nå foreslår.

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget (2011-2012) <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2011-2012/dok3-201112-001.pdf> Riksrevisjonen bemerket etter plan- og bygningsloven (2008) og Naturmangfoldloven (2009) hadde virket noen år, at Departementet ikke hadde merket vesentlige effekter av tiltakene som hadde blitt satt inn etter at de nye lovene trådte i kraft. I rapporten fastslo Riksrevisjonen at det blir stadig færre inngrepsfrie områder, økt antall dispensasjoner i strandsonen og høyt press på snaufjell og villreinområder. Riksrevisjonen etterlyste det samme som i 2007; etablering av systemer som viser måloppnåelse for planaktivitet, arealstatus, arealutvikling og sammenhengen mellom dem.

Riksrevisjonen har sett på norsk arealforvaltning og konsekvensene av endring av innsigelser (2019).

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/undersokelse-av-behandling-av-innsigelser-i-plansaker/>

Målet med undersøkelsen var å vurdere hvordan nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunal arealplanlegging, med hovedvekt på hvordan innsigelsesinstituttet fungerer som verktøy for å ivareta disse interessene, dette med spesielt hensyn på de kommunal- og moderniseringsdepartementet nye signaler om å være varsomme med å fremme innsigelser (se rundskriv). Riksrevisjonen kun fremvise at antall innsigelser har gått ned som årsak av den nye politikken. De etterlyste bedre kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner fra vedtatte planer og planbestemmelser. Riksrevisjonen påviste at spesielt i små kommuner med lite planaktivitet og kommuner med gamle og lite funksjonelle planer at det gir flest dispensasjoner. (Riksrevisjonen, 2019, s. 91). Riksrevisjonen anbefaler kommunal og moderniseringsdepartementet vurdere om behandlingen av innsigelser fremmer hensynet til nasjonale og vesentlige regionale interesser som innsigelsesinstituttet skal sikre.

EVAPLAN – peker på styrking av plansporet

Fra høringsnotatet: *EVAPLAN understreker imidlertid at forvaltningen må løfte blikket utover den enkelte sak når spørsmålet om dispensasjon blir vurdert. Evalueringen peker på faren for at hensikten med plansystemet uthules gjennom enkeltvedtak, og at en rekke hensyn som skal ivaretas gjennom planleggingen, ikke blir lagt tilstrekkelig vekt på i dispensasjonsvurderingen. Evalueringen peker også på samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlover som en hovedutfordring for å komme videre med forenkling og styrking av kommunal og regional planlegging.* Naturvernforbundet finner det særs påfallende at konklusjonene til et så omfattende arbeid som ser på nettopp hvordan plan- og bygningsloven virker og på bakgrunn av dette løfter klare råd, nærmest fraskrives all verdi i departementets forslag. Forslagene om dispensasjon er jo kontrære

til det EVAPLAN foreslår, noe som synliggjør en kunnskapsforakt hos departementet som er uholdbar.

Ti år etter at plan- og bygningsloven ble revidert i 2008, bestilte regjeringen en uavhengig forskningsrapport, der man skulle se på hvordan den reviderte loven hadde fungert.

Forskningsprosjektet EVAPLAN ble finansiert gjennom forskningsrådet og 20 forskere fra fire land hentet erfaringer med loven gjennom fire år. Deres konklusjon er at hensynet til naturmangfold og jordvern ikke ivaretas i så stor grad som lovgivers intensjon har vært.

EVAPLAN sine tre hovedgrep er:

- Styrk plansporet. Få bedre kommunale planer som også viser oversikt over sumeffekter av arealplanlegging.
- Styrk rettsvernet til naturmangfold og jordvern gjennom materielle krav
- Opprett uavhengige kontrollorganer som sørger for at myndighetene ikke går ut over de rettslige rammene om Stortinget har fastsatt, gjennom etaleringen av miljøklagenemd.

<https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/forskere-vil-endre-plan--og-bygningsloven?publisherId=15678779&releasId=17761575>

EVAPLAN påpeker at dispensasjoner ofte blir brukt som en sikkerhetsventil for å “modernisere” planen”. Spesielt er sammenhengen mellom gamle planer og lite kapasitet i små kommuner med på å svekke styringsevnen til kommunene. De har et intervju med representant fra et fylkesembete som beskriver dette betimelig:

Det er jo veldig mange gamle planer rundt om i enkelte kommuner. Særlig (gjelder dette) gamle reguleringsplaner som ikke er oppdatert i forhold til nye styringssignaler, miljøutvikling, og så videre. Som burde vært revidert, men det er det ikke kapasitet til, de er på en måte gått ut på dato.. Og da reparer de med dispensasjoner (Fra plan- og bygningsloven – fungerer den etter intensjonen side 360)

EVAPLAN understreker at å arbeide frem planer med solid forankring hos både politikere og utbyggere er imidlertid krevende prosess og det krever både kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonen. Dette er årsaken til at de mener en styrking av planarbeid i kommunen er nøkkelen.

Sivilombudsmannen – arealendringer skal skje gjennom plan

Ombudsmannen har gjentatte ganger uttalt at den klare hovedregelen er at planer skal følges inntil de endres eller oppheves. Permanente endringer i arealutnyttelsen av et område skal skje i plan og ikke gjennom enkeltvis dispensasjoner. Det vises blant annet til ombudsmannens uttalelse 23. oktober 2015 (SOM-2015-1365) med henvisninger, og ombudsmannens uttalelser 15. desember 2017 (SOM-2017-27) og 23. april 2018 (SOM-2017-2921).

I disse dager undersøker sivilombudsmannen dispensasjonspraksisen i strandsonen i Mandal, Kragerø og Askøy. Dagens næringsliv har fått tilgang på funnene så langt.

<https://www.dn.no/eiendom/strandsonen/sivilombudsmannen/kragero/hytttekommune-sa-ja-til-96-prosent-av-strandsone-soknadene/2-1-836714> 563 vedtak i Kragerø, 181 i Mandal og 121 i Askøy kommune er gjennomgått. 96 prosent av søknadene fikk innvilgelse i Mandal, som i dag er Lindesnes kommune. I Kragerø var tallet 75 prosent. I Askøy, der det også bygges mange hus med boplikt nær sjøen, er reglene litt annerledes: Byggeforbudet gjelder bare et 30-metersbelte fra sjøen. 98 prosent av søknadene innenfor 30-metersbeltet er blitt innvilget i Askøy. I brevet som er sendt til kommunene minner Ombudsmannen på at:

«lovgever har ment at dispensasjon skal være en snever unntaksregel som skal brukes med forsiktighet».

<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/dispensasjon-fra-bestemmelse-om-utnyttelsesgrad-i-reguleringsplan-2/>

<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/dispensasjon-til-oppforing-av-hytte-i-randomradet-for-villrein/>

<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/dispensasjon-byggegrense-detaljreguleringsplan/>

<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/dispensasjon-fra-eldre-reguleringsplan-sporsmal-om-hensynene-bak-planen-er-vesentlig-tilsidesatt/>

<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/byggeforbudet-i-strandsonen-forholdet-til-eldre-reguleringsplaner/>

<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/krav-til-begrunnelse-for-vedtak-om-dispensasjon-etter-plan-og-bygningsloven-%C2%A7-19-2/>

St. melding 14 (2015–2016) Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold – peker i motsatt vei av denne lovendringen

Vi lever i en brytningstid der både klimagassutslipp og arealforbruk skal reduseres, og der regjeringen må legge til rette for begge deler. Dette kalles et «grønt skifte». Regjeringen definerer «det grønne skiftet» slik: *En forutsetning for å lykkes med det grønne skiftet er å ta vare på naturmangfoldet for nåværende og framtidige generasjoner. Med det grønne skiftet skal vi legge til rette for produksjon og forbruk med langt mindre negative konsekvenser for klima og miljø enn i dag. Gjennom vern og bærekraftig bruk skal vi sikre naturens leveranser av naturgoder for framtiden.* (Naturmangfoldmeldinga², side 5.)

I samme stortingsmelding stadfester også regjeringen hva den overordnede arealpolitikken skal bestå i (side 86): *Regjeringen legger følgende prinsipper til grunn for arealbeslutninger som berører naturmangfold: Ved arealinngrep og arealbruk skal det så langt mulig – sett i lys av andre samfunnsformål– tas vare på den mest verdifulle naturen. Dette krever god planlegging basert på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Dersom viktige naturverdier står i fare for å bli forringet eller ødelagt, er den foretrukne løsning i utgangspunktet å velge en annen lokalisering for tiltaket. Vektlegging av andre viktige samfunnshensyn kan imidlertid føre til et annet resultat. Disse prinsippene følger av naturmangfoldloven sammen med sektorlovverket.*

Departementets forslag til endringer i plan- og bygningsloven må sees opp mot disse målsetningene, som også skal ivareta forpliktelser overfor internasjonale konvensjoner og miljømål. Naturvernforbundet mener forslaget til endringer gjør det vanskeligere å oppnå regjeringens mål. Regjeringen skriver selv at god planlegging basert på god og et oppdatert kunnskapsgrunnlag er nødvendig for å sikre rett lokalisering av inngrep og nedbygging. Det er nettopp dette plandelen av loven sørger for, og derfor må den styrkes, ikke svekkes.

Avslutning

Departementet har sendt ut på høring forslag, som viser en grunnleggende mangel på forankring i forskning. Forslagene går på tross av det Riksrevisjonen har påpekt tre ganger i solide rapporter, det et fireårig forskingsprosjekt siktet på evaluering av plan- og bygningsloven (EVAPLAN) konkludere med, gjentatte vedtak fra Sivilombudsmannen og regjeringens egen handlingsplan for naturmangfold. Naturvernforbundet ber Departementet virkelig vurdere dette på nytt.

Dagens plan- og bygningslov gir allerede kommunene vide fullmakter til å vedta rettslig bindende planer. Kommunene har dermed allerede et stort handlingsrom hva arealbruk angår. Departementets forslag vil gi lokalpolitikere større mulighet til å fravike egne planer og svekke eget planarbeid, legitimitet og medbestemmelse. Som argumentert for i dette høringssvaret har dette betydelige omkostninger for naturen som plan- og bygningsloven er ment å beskytte.

Dersom det er slik at man ønsker å gjøre bestemmelsene rundt fasadeendringer o.l. på egen eiendom, ber vi om at departementet gjør dette på andre måter, for eksempel ved å ha to type dispensasjoner; en for byggesak og en for plan slik planutvalget i forkant av plan og bygningsloven foreslår.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/412be6d915d9425b840b5f4175c79a17/no/pdfa/nou200120010007000dddpdfa.pdf>

OPPSUMMERING:

En rekke natur- og friluftsansjoner sier nei til endringsforslaget fordi:

1. **Flere naturområder kan forsvinne.** Arealendringer utgjør den største trusselen mot norsk natur, planter og dyr. Endringene vil svekke styringen av arealbruk og muligheten til å se sumeffekten, og dermed betydelig forverre situasjonen for naturen i Norge.
2. **Flere friluftsområder kan forsvinne.** Mer utbygging, spesielt når den er dårlig planlagt, ødelegger folks nærnatur, små skogholt der barn leker, og ferdselsmuligheter i strandsonen. Tall fra SSB viser at 64 % av forslagene om dispensasjon til bygging i strandsonen innvilges.
3. **Mer matjord kan forsvinne.** Nedbygging av norsk matjord kan bli enklere, og på samme måte som med naturen, ses ikke effektene i sammenheng når en dispensasjon vurderes. Med den konsekvens at selvforsyningsgraden kan svekkes.
4. **Mindre demokrati og mer konflikt.** Lovendringen vil innskrenke den direkte demokratiske rettigheten folk har til å bli hørt, da de ikke har den rettigheten i dispensasjonsbehandling. Konsekvensen vil bli mer konflikt med utbyggere, som får fortrinn når de får tillatelse gjennom dispensasjon. Planprosesser hvert fjerde år der alle får delta sidestilt gir forutsigbarhet, mens økt mulighet for dispensasjon gir konstant unntakstilstand.
5. **Et svekket kunnskapsgrunnlag for beslutning.** I forkant av en ordinær planprosess får politikerne et godt kunnskapsgrunnlag fra administrasjonen og gjennom innspill fra innbyggere og organisasjoner. Ved dispensasjon tar politikerne beslutninger basert på et mye tynnere kunnskapsgrunnlag, uten bred involvering.
6. **Folks, naturens og matjordas rettsvern i fare.** Med foreslåtte endringer blir det vanskeligere for Fylkesmannen å fremme innsigelse, og domstolen nektes å prøve kommunenes skjønn i dispensasjonssaker. Dette gjør at rettigheter som folk har i dag blir borte, og at fagmyndigheters mulighet til å sikre viktig natur og matjord svekkes.
7. **Plan- og bygningslovens intensjon i fare.** Plan- og bygningsloven er tydelig på at arealendringer skal skje gjennom plan. Dersom muligheten til å gi dispensasjon ikke lenger blir et unntak, vil dette undergrave arealplanenes legitimitet.
8. **Fagfolks klare råd lyttes ikke til.** Regjeringens forslag kommer på tross av Riksrevisjonen i flere rapporter de siste årene har pekt på at dispensasjoner undergraver nasjonale målsettinger. Rådet fra Riksrevisjonen og forskere (EVAPLAN) er derimot å styre gjennom plan, ved å styrke plankompetansen i kommunene.

Særlig vil liberalisering av dispensasjonsregimet være en kritisk faktor. Her vil flere saker kunne gå under radaren. Kunnskap, medbestemmelse og deltakelse fra en rekke viktige faglige grupper og organisasjoner blir svekket. Vi stiller også et stort spørsmål om nasjonale og regionale hensyn faktisk blir styrket av dette forslaget slik Departementet hevder siden kommunene ofte har manglende eller dårlige kartlegginger av nasjonalt og regionalt verdifull natur. Dette er også noe som er påpekt av jurister og vi viser også til høringssvar fra juridisk fakultet ved Universitetet i Bergen som diskuterer denne problemstillingen.

Liberalisering av dispensasjonsregimet vil også svekke planinstituttet siden dispensasjonsvedtak ofte vil være unntak fra kommunens arealplan. Dette øker graden av en uoversiktlig og naturfaglig uakseptabel bit-for-bit-forvaltning. Det vil også være i direkte konflikt med annet lovverk og vil særlig være kritisk ifht naturmangfoldlovens aktsomhetsparagrafer 4-12. Her vil vi særlig peke på § 8 Kunnskapsgrunnlaget, § 9 føre-var-prinsippet og særlig § 10 samlet belastning. Disse helt sentrale elementene i naturmangfoldloven kan ikke ivaretas i et enda mer liberalt dispensasjonsregime i PBL. Endringene vil direkte undergrave helt sentrale deler av naturmangfoldlovens og dens intensjoner, noe som for Naturvernforbundet er en helt uakseptabel utvikling.

KONKLUSJON:

Forslaget til endringer i plan- og bygningsloven vil etter vårt syn forsterke en altfor dårlig arealforvaltning i Norge. Hvis endringsforslagene innføres vil det bidra til å øke naturtapet. Lovendringen vil bidra til at Norge motarbeider verdensdugnaden om å stanse tapet av natur. Naturvernforbundet ber derfor om at hele lovendringsforslaget trekkes.

Loven må tvert om forsterkes slik at hensyn til natur- og friluftslivverdier ivaretas bedre enn i dag.

Mvh
Naturvernforbundet



Maren Esmark
Generalsekretær



Arnodd Håpnes
fagleder naturmangfold